社保制度中的政府与市场
——兼论中国 PPP 导向的改革

孙祁祥　锁凌燕　郑　伟
(北京大学 经济学院,北京 100871)

摘　要: 政府和市场的关系问题是一个永恒的新话题,而清晰地界定社会保障制度中政府的角色地位,对于未来社保体系改革十分关键。考虑到社保制度中政府和市场关系具有特殊性,本文基于国际社保制度的演进历史,总结了社保制度的演化逻辑,指出未来国际和国内改革的取向应该是"有效政府 + 有效市场"的组合,公私合作(PPP)应是改革的目标模式。结合中国实践的特殊性,本文分析总结了中国社保改革路径和取向的特殊性,并着重讨论了 PPP 导向的改革将会面临的挑战,期冀为未来的改革实践提供参考。

关键词: 政府;市场;社会保险;公私合作(PPP)
中图分类号: F 842　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1000-5919(2015)03-0028-08

一、社保制度中政府与市场关系的基本特性

在市场经济条件下,政府和市场是资源配置的两股基础性力量,政府与市场的关系也因此成为经济发展中的一个永恒话题。国内外长期的历史经验证明,处理好政府与市场的关系,对于经济效率和国民福祉至关重要;而如何在变化的历史条件下处理好政府与市场的关系,更是世界性的历史难题。

社会保障制度的改革发展,也脱离不了妥善处理政府与市场关系的逻辑,这与社保制度的属性直接相关。首先,从涉及群体的广泛程度来看,社保制度的覆盖面广,而且往往呈现出全民覆盖的属性,如果仅仅依靠市场机制、自愿参保,必定会有相当部分高风险、低支付能力的群体被排除在外,而这部分人群恰恰是最需要被纳入体系的一个群体。因此,为了规避逆选择,社保制度需要具有强制性,而政府是行政权力的拥有者,完美地契合这一特性的要求。其次,从制度的主要诉求来看,社保制度最优先的目标是维护公共利益和社会稳定,这正是政府存在的根本目的。再次,从隐含的利益调节机制来看,社保制度不仅涉及横向再分配,而且涉及代际之间的纵向再分配,没有政府的监督和财政兜底,社会保障制度就无法持续健康运行。正因为此,在社保制度中,政府必须要拥有超越于其他一些社会主体的先天强势地位,并且天然就是社会保障的责任主体和财政后盾。

然而,天然由政府组织的社保制度,并不天然地排斥市场。德国新历史学派和福利经济学主张国家必须担负起"文明和福利"的职责,构成了社保制度的理论基础,新古典经济学也用市场失灵和公共品等理论较好地解释了政府为什么是有效的社会保障提供者,但无人断言,市场不能或无须参与社会保障制度。恰恰相反,社会保障在发展过程中,越来越强调对参保人员提供有效的正向激励,在事实上将市场的基因内嵌到了社保制度之中;除了制度的设计、规范、监督、融资和最后付款人责任之外,具体的经办与运作,也可以交由更有效率的市场来实现。此外,出于财力的考虑,社会保障一般不会提供无所不包的经济安全网,而且,为了实现其强制性和覆盖人群的普遍性,社保制度还会限制不参保的自由和选择产品的自由、限制价格(保费)竞争和服务竞争等,市场可以发挥保障的补充功能和替代功能,为构造

收稿日期: 2014-03-01
作者简介: 孙祁祥,女,湖南长沙人,北京大学经济学院风险管理与保险学系教授。
基金项目: 国家社会科学基金重大项目"建立社会公平保障体系与维护社会公平正义研究"(项目批准号:13&ZD042);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目"我国商业养老保险制度体系与运行机制研究"(项目批准号:14JZD027)。

多层次、多样化的经济安全网体系发挥重要作用。

从上述几层意义上讲,社会保障制度的改革,实际也是特定历史条件下寻找政府与市场最适组合的过程。政府在社保制度中的地位越是强势,我们越要清晰地界定其角色,确保政府限定好自己的行为边界、不越位,保证政府在边界范围内做好自己应该做的事情、不缺位,同时推动市场在资源配置中发挥决定性作用,以推动社保制度有效率、可持续地发展。

二、国际社保制度改革中政府与市场关系的演进

综观国际社会,不同国家的政府在社保制度中的作用是存在很大差异的。同是市场经济体,有主张政府借助再分配制度全面介入个人保障的福利国家,例如北欧;有主张政府牵头、各方共同出资建立安全网的社会保险型国家,例如德国;也有主张政府只是为特定弱势群体组织安排保障的市场导向型国家,例如美国。政府与市场的关系定位问题,需要综合一国所处的结构性环境进行具体分析。但毋庸置疑,在各国社保制度建立和改革的进程中也会呈现出一些共同特点和基本规律,由此为我们观察社保制度中政府与市场的关系提供一个历史的视角与判断。

(一)政府与市场关系演进的历史阶段

从世界范围内来看,排除具体模式的差异,国际社会保障制度中政府与市场关系的调整经历了下述四个阶段(参见表 1)。

表 1　社保制度中政府与市场关系演进的历史阶段

起止时间	历史阶段	阶段特征
从 18 世纪 60 年代工业革命至 19 世纪 80 年代社会保险制度滥觞	社保制度萌芽期	● “守夜型”政府; ● “兄弟会”等行业协会组织和自助组织(包括依附于宗教团体的组织)提供劳动者经济保障,政府提供救济
从 19 世纪 80 年代社会保险制度在德国首次建立至 20 世纪 70 年代“滞胀”	社保制度的产生与扩散期	● “主动干预型”政府; ● 发达的市场经济体普遍建立了社保制度,福利国家产生
从 20 世纪 70 年代“滞胀”至 2008 年金融危机	社保制度的结构性改革期	● “能动型”政府; ● 一些发达国家的社保制度中出现了市场化的取向,个人账户养老金计划出现,形成了“强政府 + 强市场”的社保模式
从 2008 年金融危机至今	社保制度修正期	● 构造“有效政府”; ● 趋势是缔造以社会保险制度为基础、社会救助托底、由包括商业保险在内的市场满足多样化需求的制度体系,即推行由“有效政府”和“有效市场”共同合作的 PPP 模式

1. 社保制度萌芽期——工业革命至社会保险制度滥觞之前

轰轰烈烈的资产阶级革命大大削弱了封建君主的权力,自由主义的思潮和资本主义发展的需要,将政府界定为“守夜人”,从某种意义上讲,政府的主要职责是为企业的发展保驾护航。在这一时期,市场被认为可以自发有效地实现资源配置的最优化,政府是“守夜型”政府。劳动者所需要的人身风险保障,主要通过“兄弟会”等行业协会组织和自助组织(包括依附于宗教团体的组织)提供,政府主要是提供救济。

2. 社保制度的产生与扩散期——从社会保险制度率先在德国建立至滞胀期

因为劳资矛盾的日益激化和工人运动的日益高涨,德国铁血宰相俾斯麦主张实现“看来合理的”、与其专制制度并不冲突的社会主义要求,建立社会保险制度,保证工人病有所医、老有所养,以维护其统治地位,破坏日益得到大众拥护的社会主义,为工人运动釜底抽薪。德皇威廉一世于 1881 年发布“皇帝诏书”首次提出建立“社会保险制度”的构想,并相继通过疾病、工伤、养老保险等立法,率先建立了社保制度。这种做法在资本主义国家形成了重要的示范效应。特别是在 1929—1933 年大萧条中,市场的缺

陷集中式地爆发出来,社会保护的重要性凸显;而危机也促成了对政府角色认识的改变。主张政府干预、快速扩大总需求以走出谷底的凯恩斯主义理论获得青睐,人们普遍认为,追求自身利益的经济主体不可能洞察未来的一切并据此行动,因此,一切经济资源的价格难以迅速调整并达到市场出清;而政府除了提供公共品和监管之外,还可以积极干预经济社会生活,避免市场调整带来的痛苦。

在这一阶段,政府成为"主动干预型"的政府,能够抚慰劳动者的社保制度顺理成章地成为构建社会保护带的重要环节,甚至成为政府"天经地义"的"任务",发达的市场经济体普遍建立了社保制度,福利国家也在这一阶段产生。虽然因为各国的背景各有差异,比如一些国家的历史文化和政治意识形态更偏好有限政府(如美国、英国),一些国家有意削弱宗教团体的影响力(如德国、荷兰),由此使得各国的社保制度中市场因素和社会组织参与程度各有不同,但是在这一阶段的社保制度中,总的趋势是加强政府作用,保障的主要对象也逐渐从劳动者扩展到更广泛的国民群体。

3. 社保制度的结构性改革期——从滞胀期至 2008 年金融危机

在 20 世纪 70 年代的滞胀中,经济增速的下滑大大削弱了政府的财力,滞胀颠覆了凯恩斯主义"高失业率和高通胀率不可能并存"的推论,供给学派则将其原因归结为政府过多干预、约束了生产者的积极性,以至于供给不足。人们对政府干预的认识开始发生变化,各国纷纷调整政策倾向,在将直接干预限定在特定边界的同时,更多地给市场更充分的空间,通过政策引导进一步释放市场的活力。政府被认为是"能动型"政府,应该采取宏观经济政策搭配组合的思路,致力于市场活力的释放。

因此,在一些发达国家的社保制度中,出现了市场化的取向。例如,撒切尔政府对英国的社保制度进行了大刀阔斧的改革,重申贝弗里奇报告确立的原则,即"社会保障必须通过国家和个人的共同努力才能成功",主张在建立国家最低保障的同时,鼓励个人追求本人和家庭更高的生活水平,给个人留有余地,所以将养老金分为均等化的基本年金和与收入、贡献挂钩的附加年金,强调缴费与收益的基本对等性,用经济激励引导参保人行为,甚至还在国民免费医疗体系中引入了可以挑选服务提供者的基金持有人。在拉丁美洲,20 世纪 70 年代智利皮诺切特的军政府上台后,开始实行以私有化为基本特征的养老金改革方案,废除原有的现收现付制,引入了个人账户养老金计划。以投资管理市场化为显著特征的智利模式,成为全球社会关注的焦点。在这一阶段,社保制度中的市场成分显著增强,构成了"强政府+强市场"的模式。

4. 社保制度修正期——2008 年金融危机至今

与之前爆发的诸如 1997 年亚洲金融危机等局部性危机不同,2008 年金融危机不仅影响广泛,而且意味着"新常态"揭开帷幕。在过去一段时间里,新兴经济体的高速增长,将全球增长率拉到了一个较高的水平;而现在,经济可能要在一个较低的均衡增长率上维持相当长的一段时期。很多国家由于债务缠身,无力履行之前慷慨的保障承诺。在此种背景下,国际上出现了诸如延迟退休等修正制度参量的潮流,希望藉此缓解财务压力;与此同时,整个国际社会也都在重新思考政府的角色与定位。

一个基本共识是,在社会保障领域,政府应该更专注于自己能有效解决的问题,包括用强制性规避逆选择、将公共资源向贫弱群体倾斜等问题;而市场则应该发挥其效率优势,帮助缔造多层次多元主体参与的经济安全保障体系,这也是当前国际社会共同关注的、以社会保险制度为基础、社会救助托底、由包括商业保险在内的市场满足多样化需求的制度体系,即由"有效政府"和"有效市场"共同合作的 PPP 模式(Public-Private Partnership)。

(二)演进逻辑与社保改革路线

从上述社保制度的演进历史中可以看到,社保制度中政府与市场关系的演进发展遵循这样几条基本逻辑:

第一,因为社保制度中政府与市场关系的特殊性,各国的社保制度的建立完善过程中,政府一直都扮演责任主体和财政后盾的角色,这些功能也成为其不容推脱的职责。更进一步地,政府在社会保障制度中的地位还是会"自我强化"的,一旦政府将社会保障的提供视为其职责所在,就会以社会保障的覆盖面、保障水平作为量化的执政目标,而目标的实现作为"政绩"又会进一步激励政府继续为这些目标而努力,以使选民满意。从这个意义上讲,在社保制度中,政府天然是"强政府";也正因为此,在社保制度中,政府的角色定位,在很大程度上决定了市场的发展空间。

第二,在市场经济条件下,社保制度中的政府与市场从来都不是非此即彼的关系,而是如何合作互

补共同促进的关系。在市场经济条件下,政府首先应该尊重市场配置资源的决定性地位。即使政府天然是社保制度的缔造者,除了制度设计、规范、监督和融资和最后付款人责任以外,出于财力和效率的考虑,具体的经办与运作,也可以交由市场来实现,通过市场构造多层次多样化的社会保障安全网体系。

第三,社保改革必须尊重不同国家政府角色的差异性。不同国家的政府干预资源配置的能力各有不同,在社保制度中的作用存在很大的差异。如前所述,同是市场经济体,在福利国家,政府往往借助再分配制度全面介入个人经济保障安排;在社会保险型国家,政府主要是作为牵头组织者、监管者和最后出资人,筹资责任由政府、雇主、个人等各方共同承担;在市场导向型国家,政府主要是出面为特定弱势群体组织安排保障。在此基础之上,市场或提供公共保障的替代,或提供补充,也都在积极地发挥作用。可以说,"强政府",并不一定对应"弱市场"。

第四,在同一国家的社保制度中,政府职能的定义和内容也是与时俱进的。在特定的发展时期,面对着特殊的发展情势、特有的发展任务和特定的资源约束,社保制度中政府与市场的关系都有其特殊性,不能做简单化处理。如果我们把视野拉长到过去的数百年中,可以看到,每一次发生技术革命,都会伴随商业创新和主导产业的变化或优化,在平稳增长一段时期后,又会进入到生产力与制度之间矛盾的爆发期,并以经济萧条的形式体现出来。在上升期,人们对市场的期待往往会上升;在衰退期,人们对政府的期待又会调高。为了适应变化的社会偏好,社保制度中政府与市场的关系组合实际也在不断调整当中。而且,政府和市场本身都是不完美的,也是在不断发展之中的,它们的发展起点不统一,发展速度也是不平衡的,仅从各展所长的角度来看,二者之间的关系必定有一个动态调整的过程,不可能维持不变。

第五,社保制度中政府与市场关系的结构性调整,往往是由重大的经济社会历史事件触发的;而政府与市场关系的结构性调整,就会带来社保制度的结构性调整。事实上,政府也具有"趋利避害"的本能,在社保改革过程中,它也在根据社会经济发展的具体条件和政治方面的考虑,主动引导、选择角色安排,但这往往是修正性的;只有重大的经济社会危机,才足以构成政府与市场定位组合转型的触发器(trigger)。

遵循上述逻辑,现实中的社保改革往往会经历图 1 所描述的实际路线。长期来看,每一次的结构性改革,基本都会经历改革促动、结构改革、改革执行、效应沉淀、稳态期等几个阶段。在改革促动期,因为风险的集聚和社会关注度的上升,改革的必要性凸显;而只有足够分量的历史事件,例如严重的经济危机、战争等,才足以撼动既有的利益格局,由此引导新的社会思潮和舆论氛围到达促成改变的高度、奠定改革的"民意基础",促成结构性改革;在接下来的执行期,改革全面铺开,问题逐步得到缓解,社会关注度慢慢下降;但随着改革效应的沉淀以及社会、经济环境的变化,各种问题又开始暴露出来,社会关注度再次进入上升通道;如果辅以恰当的参量式改革,社保制度得到优化,它将在相对成熟的状态下较为平稳地运行。伴随着制度运行基础的缓慢变化,矛盾会继续集聚,有可能进入下一个改革促动期。

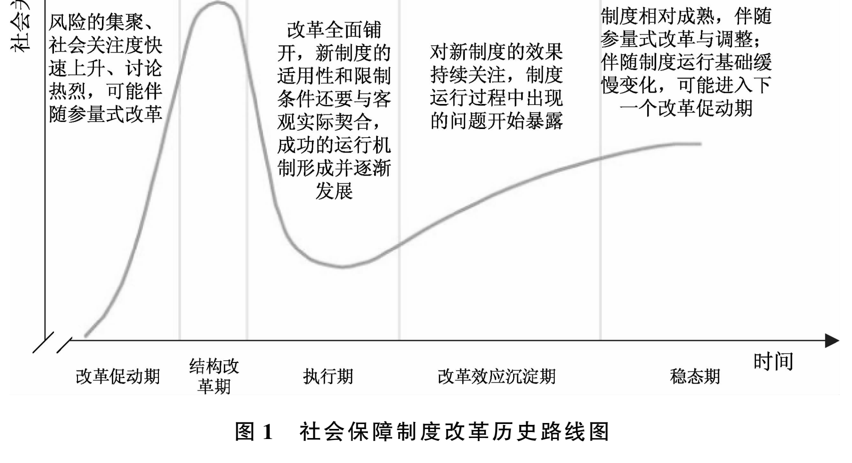

图 1　社会保障制度改革历史路线图

三、中国社保改革的取向

(一)中国改革应当尊重社保制度演进的一般逻辑

中国的社会主义市场经济是从计划经济体制转型而来的,它从一开始就是要放弃原来一元化的高度集权的政府配置机制,重新定义政府与市场的角色,让市场在资源配置中发挥决定性的作用,同时更好地发挥政府作用。这也是中国社保制度改革的基本导向。在市场经济条件下讨论中国的社保制度改革,应当在承认前述社保体系中政府与市场关系一般逻辑的基础上进行。

首先,在市场经济条件下,社会保障是构筑社会保护带的重要内容,对于维护社会公平和社会稳定十分重要。在社保制度的建立、完善过程中,政府天然是责任主体和财政后盾,其职责不容推脱。其次,社保制度并不天然排斥市场,相反,社保改革要遵循有效性的原则,要强调实际效果,从务实的角度出发,构建政府与市场的合作关系。最后,社保改革应注意维持政府与市场的合作互补、共同促进。所以,在社保改革的过程中,不能因为现在政府的社会接受程度高,就不限定政府行为的边界;更不能因为市场不成熟,就忽视对市场机制的保护和培育,对于转型国家尤为如此。

因此,中国的社保改革在处理政府与市场的角色关系问题时,不能简单套用"二分法",关键是要利用市场与政府的协同作用。在政府决策和制度设计过程中,应当淡化"政府主导"抑或"市场主导"类型的讨论,而是应该强调在具体的社会经济发展水平下政府机制和市场安排的优劣对比,并以此作为政策依据,而不是简单地依据价值判断。坚持政府的作用与市场机制作用相结合、充分利用好政府财政资源和市场经济制度的优势,在保证保障水平与国家经济发展阶段相适应的基础上,构筑兼顾公平与效率的社保安全网,提升民众满意度,这才是社保改革的正确导向。

遵循社保制度发展的一般逻辑,社保制度中的政府与市场应该是相互补充、共同促进的关系。国际社保制度的发展历程表明,伴随政府与市场的日益完善,面对人口老龄化压力,为了公平性和可持续性的兼得,理想的社保制度应采取 PPP 模式,藉以满足多元化的保障需求。

广义来讲,PPP 是一种公私正式合作提供服务或设施的组织方式,一种公共部门与私人部门之间资源与收益共享、责任与风险共担的合作伙伴关系。虽然人们普遍认定 PPP 的概念最初出现在基础建设及相关服务的提供等领域,但事实上,PPP 在社保领域中也早有实践,只是没有以明确的方式总结出来而已。社会医疗保险在德国起源之时,政府就只负责立法、规则的制定与监管等,具体的运营管理交由自治型的疾病基金(sickness fund)进行,这本身就是典型的公私合作。具体到社保领域,PPP 包含以下两重含义:第一,从体系结构的角度来看,它是指以强制性的社会保险制度为基础、以财政出资的社会救助托底、由商业保险及其他市场手段满足多样化保障需求的制度体系;第二,从运行机制的角度来看,它是指在社会保险、社会救助等政府占据主导地位的制度运行中,通过政府购买等方式,恰当地引入市场运行机制,政府主要承担规则制定者、出资人或最后出资人、监督者等角色。

(二)改革的路径和取向必须尊重中国国情

需要指出的是,中国社保改革的起点和语境,与国际经验又有很大的差异,这是因为中国经济改革的路径和取向是十分特殊的。从 1978 年起,中国的改革开放全面启动,起初的主要工作是在计划经济体制框架下,引入经济杠杆的作用,缩小指令性计划的范围。1992 年中共"十四大"首提"市场经济"的概念,中国改革的框架才转为"社会主义市场经济体制"。从"十四大"提出"要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用",到"十七大""从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用",再到十八届三中全会首次提出市场在资源配置中起"决定性作用",一个总的趋势是,坚持市场配置资源的决定性地位,同时改变政府职能,一方面要放权让利"做减法",另一方面也要吸取国际经验教训,提升服务型政府的能力,从宏观调控、促进社会公平、提供社会服务和环境保护等方面修正市场的固有缺陷。相对于西方发达市场经济体,中国社保改革起点的特殊性在于:市场尚不能在经济中发挥决定性的资源配置作用。

基于上述差异,中国社保改革的路径方向也必须尊重中国国情。我们没有条件、也没有必要再沿着西方发达经济体的老路、亦步亦趋地走过来。在 2008 年金融危机之后,当主流西方经济学讨论如何强化政府的调控作用时,我们恰恰是要讨论如何将政府的干预限定在合理范围之内,不越位,不要让政府过多干预抑制市场发育;在西方经济学讨论如何强化政府对市场的引领作用时,我们恰恰是要讨论如何推动市场发育、推动市场在资源配置中起决定性作用。

这种内生的差异,自然地体现在社保的改革中。从实现目标组合的路径来说,中国的社保改革不需要遵照西方发达国家自然演化的轨迹:即遍历政府绝对主导→市场化→重申政府重要性的阶段,而是能够发挥后发优势,借助顶层设计直接向“有效政府”和“有效市场”组合跨越,主要任务是引入市场,积极地培育市场,对市场在多元多主体保障体系中的角色与定位进行主动性、前瞻性和系统性的谋划,努力构建社会保险与市场安排相互补充、相互配合、共同发展的均衡发展格局。

(三)PPP 模式应是中国社保改革的目标模式

在我国社保制度的改革发展中,早就确立了多支柱的目标模式,其本意就是希望通过政府和市场机制的配合,既能“广覆盖、保基本”,又能满足群众的改善需求,这本身无疑也具有公私合作的特性。面对中国庞大的人口规模、老龄化速度和经济发展水平,中国未来的社保改革仍然应以 PPP 模式为目标模式。

首先,只有坚持 PPP 模式导向的改革,才能保证社保制度的可持续性。为了配合渐进式的经济体制改革、同时也是受改革进程所限,中国社保改革的现实结果是形成了“强政府 + 弱市场”的架构,这体现在政府实行强宏观控制,是改革的发动者、组织者和设计者,又负责整个工程的具体实施和实践指导,可以说是整个体系博弈规则的制定者;同时,没有形成活跃而高效的市场体系,缺乏发达的市场主体,市场只是有限的补充保障提供者,难以发挥预期作用。这种格局固然有利于推进社保制度的广覆盖,但是却不利于保证制度的可持续性和效率的提升。仅就养老保险体系而言,据郑伟等(2013)①的测算,目前第一支柱提供的替代率大约为 40%,随着人口老龄化的加剧,到 21 世纪下半期这一替代率将会下降至 25% 左右,如果以 70% 作为合意替代率水平的话,就有 45% 需要依靠第二和第三支柱来补充,如果不能形成一个有效的市场体系参与养老保障的“生产”和“供给”,必将会加剧社会风险,并对第一支柱构成巨大压力。还要指出的是,即使是公共资源支持的社会保障制度,也要致力于使用各种技术手段和途径以提升绩效,比如,通过增强社保的可携带性、加强缴费与给付之间的精算联系等来提供恰当的激励以促进参保,考虑通过推进社会保险基金入市来提升资金使用效率,考虑通过延迟退休等制度参量的调整来缓解资金压力等。伴随市场机制的发育完善,由其参与第一支柱的建设也十分有利于其绩效改善。

其次,只有坚持 PPP 模式导向的改革,才能保证社保制度实现公平性目标。在现有的资源约束条件下,我国的社保待遇势必不能超越经济发展水平,只能以“保基本”为制度目标,所以,社保改革不能一味地给政府责任“做加法”,而是要合理限定政府的财政责任,同时要将有限的公共资源地向弱势群体倾斜,才能确保公平性目标能够实现。在这一前提下,我们只能通过市场来满足具有相应支付能力群体的保障需要,未来的保障体系一定是政府、社会、市场、个人共同负担的多元保障模式。

按照国际社会社保改革的一般规律,目前我国似乎尚未形成社保制度结构性改革的压力。因为经济增长速度和体量仍然十分可观,经济增长动力更为多元、结构优化升级,发展前景更趋稳定,并未形成生产力与制度之间的巨大矛盾。但我们可以利用这个有利时机“主动改”,建立与完善有效政府和有效市场的结合,而正是中国改革全面深化的题中应有之义。

四、PPP 导向的改革面临多重挑战

PPP 模式所代表的多元化保障体系,有利于降低行政成本、系统性地提升效率并提高服务质量,但改革不可避免地伴随着风险。在 PPP 导向的社保改革中,我们必须积极应对以下三大挑战。

1. 警惕踏入政府责任认知误区

如前文所述,在社保改革中,无论我们如何强调市场机制的重要性和必要性,也必须尊重一个基本前提,即社保制度天然是由政府主导的。所谓的公私合作模式,绝对不等于转移、甚至推卸政府的责任,而是要将政府的职能限定在合理明确的范围内,让整个社保体系以更高效、更可持续、更公平的方式运转。事实上,即使是在公认的、市场化程度最高的美国居民经济安全保障体系中,政府用于社会保护方面的开支(social spending)也占到 GDP 的 29% 左右,大大高于 OECD 国家的平均水平(参见表 2)。② 在社保改革中引入市场机制,一方面是将一些公共服务的具体生产过程让渡给市场机构,例如由商业机构

---

① 郑伟、陈凯、林山君:《中国养老保险制度中长期测算及改革思路探讨》(研究报告),2013 年。

② 数据来源同表 2。社会保护开支,是指一国通过现金给付、实物补贴和税收优待等措施,保低收入及弱势群体生活水平的开支。

负责社会保险的理赔工作等,政府对公共服务供给的正当性、实施效果等仍然承担相关责任;另一方面则是鼓励市场机制的发展,通过替代效应释放一部分财政负担和公立医疗资源,以便使公共资源向弱势群体倾斜,进而提升资源配置效率。从这个角度来讲,PPP 模式主张的是厘清责任,避免让政府陷入“泛福利化”的陷阱,但政府绝不能推卸责任。

2. 问责观念需要同步更新

在 PPP 模式下,政府和市场成为战略合作伙伴,政府对社保体系的控制力减弱,市场机构开始掌握更多的有关运作的信息,如果只是政府对市场的单向问责,这极有可能导致有责任规定、却无责任有效落实的局面,也可能导致责任要求过于严苛死板以致市场组织丧失灵活性和创新能力。合作伙伴关系意味着双方应该对彼此都负有报告义务、以解释自己的行为,二者要保持互动状态,在同一件事情上要有合理分工,以“各担其责、各尽其责”。因此,问责要成为常态的工作机制,而责任主体要积极向问责人做出回应,确保每一责任行为都能被“说明”或“辩解”,这实际上要求同步提高政府和市场的责任能力。

表 2 OECD 国家社会保护开支占 GDP 的比重(2011 年)

国家	%	国家	%
爱尔兰	21.89	挪威	19.35
爱沙尼亚	14.17	葡萄牙	23.99
奥地利	24.26	日本	25.65
澳大利亚	19.84	瑞典	24.58
比利时	27.40	瑞士	25.81
冰岛	20.37	斯洛伐克	17.63
波兰	16.80	斯洛文尼亚	21.64
丹麦	26.14	土耳其	11.08
德国	25.33	西班牙	24.77
法国	31.29	希腊	23.69
芬兰	23.39	新西兰	18.81
韩国	11.62	匈牙利	20.63
加拿大	20.70	以色列	15.74
捷克	19.35	意大利	25.38
卢森堡	19.10	英国	26.06
美国	28.79	智利	13.11
墨西哥	7.66	OECD 国家均值	21.09

数据来源:OECD (2015), Social spending (indicator). doi: 10.1787/7497563b-en (2015 年 2 月 9 日访问结果)。

3. 政府的管理模式与能力遭遇挑战

除了与市场合作,提供多层次、多元化的保障机制以外,PPP 模式还意味着,依靠市场机制承接社会保险的运行管理服务将成为常态,这对政府管理能力提出了重大挑战,这表现在以下几个方面:

首先,管理工作的重心前移。随着权利的分散和众多自治实体参与社保项目的运作,“官办、官管、官督”模式被打破,政府直接的介入要变为间接的管理,过去变通管理、事后干预的方式不再可行,政府需要在事前就对各项事务有细致深入的规划,而且必须借助具有法律约束力的外部合同,来规定市场机构的权责利,服务评价和监督体系也必须同步建立完善。注重细节、立足专业、科学量化的精细化管理成为必然趋势。

其次,激励机制的设计成为主要难点。在公共制度体系中引入市场元素,一个不能回避的问题就是要正确看待市场组织的营利动机。PPP 模式提升制度效率的核心理由在于:我们可以用“看不见的手”去引导市场组织实现特定的公共目标,所以,在制度安排上必须充分体现激励相容的原则。换言之,要保证以股东价值最大化为目标的市场主体愿意持续从事强制性社会保险的经营,就必须为其提供充分的正向激励,也就是说,市场主体能够通过这类经营赚取一定的经济回报,导致预期的效率行为;但这种

经济回报也不能过高,否则就有不当获利之嫌。目前,我国在大病保险等 PPP 类制度运行中,都以制度的形式明确了类似“保本微利”等原则,但在整个运行过程的相关信息没有充分公开的前提下,什么样的“利”算“微利”,什么样的“本”是合理的,都是含混不清的,这对传统的“黑箱式”政府管理模式无疑构成了直接挑战。

总体而言,在社保改革中,政府仍将保留重要的作用,但这种作用的性质和实现机制必须做出重大改变,不能再走直接管理的老路子,而是要走新的政府治理之路,要用谈判与磋商程序、取代原来的命令与控制,用可预期的制度框架、取代原来缺乏约束的自由裁量。提升政府管理效能,激活市场潜力,正是 PPP 模式的根本要义。

参 考 文 献:

[1] Esping-Anderson, Gosta, *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 1996.
[2] Feldstein, Martin S., *Rethinking Social Insurance*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 11250, Mar. 2005.
[3] 蔡昉:《刘易斯转折点与公共政策方向的转变——关于中国社会保护的若干特征性事实》,《中国社会科学》2010 年第 6 期,第 125 - 137 页。
[4] 樊纲、张晓晶:《“福利赶超”与“增长陷阱”:拉美的教训》,《管理世界》2008 年第 9 期,第 12 - 24 页。
[5] 贾康、孙洁:《公私伙伴关系(PPP)的概念、起源、特征与功能》,《财政研究》2009 年第 10 期,第 2 - 10 页。
[6] 刘世锦:《“新常态”下如何处理好政府与市场的关系》,《求是》2014 年第 18 期,第 28 - 30 页。
[7] 孙祁祥、锁凌燕、郑伟:《城镇化背景下社会公平保障体系建设的国际经验及其启示》,《中共中央党校学报》,2014 年第 2 期,第 46 - 53 页。
[8] 孙祁祥、郑伟等:《中国养老年金市场——发展现状、国际经验与未来战略》,北京:经济科学出版社 2013 年版。
[9] 锁凌燕:《转型期中国养老保障体系形成过程中政府与市场的关系》,《经济科学》2013 年第 1 期,第 60 - 73 页。
[10] 王浦劬、莱斯特·M.·萨拉蒙等:《政府想社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析》,北京:北京大学出版 2010 年版。
[11] 维托·坦茨著,王宇译:《政府与市场——变革中的政府职能》,北京:商务印书馆 2014 年版。
[12] 郑伟、陈凯、林山君:《中国养老保险制度中长期测算及改革思路探讨》(研究报告),2013 年。

The Government and the Market in Social Security System —— A Discuss about China's PPP-Oriented Reform

Sun Qixiang, Suo Lingyan, Zheng Wei

(*School of Economics*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: Exploring a desirable combination of the government with the market is an eternal topic. Defining the role position of the government clearly in the social security system is the key to the success of the reform of the social security system in the future. Considering the particularity of the relationship between the government and the market in the social security system, this paper conducts a systematic examination into the developmental history of international social security systems. The logic behind the evolution of the social security system is then summarized. The paper concludes that the trend of both the international and domestic reforms should be the combination of an efficient government and an efficient market, and the objective pattern of the social security system should be public-private partnership (PPP). The particularity of the route and orientation of China's reform is analyzed, and the challenges to PPP-oriented reform are also discussed so as to solve the problems faced by China's social security system.

Key words: government, market, social security, public-private partnership (PPP)

(责任编辑　管　琴)